

Demande d'avis du Gouvernement

sur une dissolution à effet différé de la Chambre des députés.

Avis du Conseil d'Etat

(18 juillet 2013)

Le Conseil d'Etat a été saisi par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 11 juillet 2013 de la question de savoir si le Grand-Duc peut procéder à la dissolution de la Chambre des députés par un arrêté grand-ducal à effet différé pris sur base de l'article 74 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat ne se voit en mesure de répondre à la question précise qui lui est posée que s'il analyse celle-ci dans un contexte constitutionnel et institutionnel plus large. Il ne serait pas fidèle à son rôle que la Constitution et la loi lui confient s'il procédait différemment.

Il échet de relever d'abord qu'en vertu de l'article 51 de la Constitution, le Grand-Duché « est placé sous le régime de la démocratie parlementaire ». Dans un ouvrage¹ que le Conseil d'Etat a publié à l'occasion de la célébration du 150^e anniversaire de sa création, les auteurs écrivent: « Le fonctionnement d'un Etat placé sous le régime parlementaire signifie [...] que c'est le Parlement qui joue le rôle déterminant face aux autres pouvoirs, notamment le pouvoir exécutif... Dans un Etat fonctionnant sous le régime parlementaire, l'action du Gouvernement est placée sous le contrôle du Parlement et sa survie politique dépend de la confiance que le Parlement lui accorde ». Toute disposition de la Constitution qui confie au pouvoir exécutif une possibilité d'intervention dans des domaines relevant du fonctionnement du Parlement constitue donc une exception au régime normal et doit être traitée dans un sens restrictif, afin que soit sauvegardé le rôle du Parlement.

Dans l'histoire institutionnelle du pays, le Parlement va normalement jusqu'à la fin du mandat pour lequel il a été élu.

Une exception à la durée fixée à l'article 56 de la Constitution a disparu depuis qu'en 2003 la décision de révision de la Constitution n'entraîne plus la dissolution de plein droit de la Chambre des députés. Encore faut-il relever que souvent la décision de révision fut reportée à la fin de la durée normale du mandat, précisément afin de ne pas rompre le rythme normal des législatures et de ne pas écourter la durée normale du mandat.

La seule exception actuelle à la règle de l'article 56 de la Constitution consiste dans le droit de dissolution accordé au Grand-Duc par l'article 74. La Chambre des députés elle-même ne dispose pas du droit d'écourter la durée du mandat qui lui a été accordé par les électeurs, fût-ce par une loi. Si

¹ Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, Luxembourg, 2006, p. 207.

chaque député peut mettre individuellement un terme à son mandat, il est inconcevable, dans notre système constitutionnel, que la Chambre des députés dans son ensemble prenne elle-même cette initiative alors que le texte de l'article 56 de la Constitution aux termes duquel « les députés sont élus pour cinq ans » s'y oppose.

Quant à la dissolution anticipée, les auteurs de l'ouvrage cité plus haut avaient retenu que « De nos jours, une dissolution pourrait entrer en considération dans l'hypothèse où une coalition en place se serait rompue et qu'il serait impossible de former une nouvelle majorité gouvernementale. De nouvelles élections permettraient de sortir de l'impasse, puisque le corps électoral serait appelé à se prononcer et à décider de l'équilibre politique. Afin que la dissolution n'aboutisse pas à une période prolongée pendant laquelle le Gouvernement agirait en dehors de tout contrôle parlementaire, la Constitution veille à mettre en place rapidement une nouvelle Chambre: la dissolution doit être suivie impérativement d'une nouvelle élection générale, et cette élection doit avoir lieu au plus tard trois mois après la dissolution. »²

En matière de dissolution de la Chambre des députés, le régime constitutionnel luxembourgeois est calqué sur celui de la Constitution belge d'avant la modification que celle-ci a subie en 1993 afin de rendre ce régime plus restrictif, limitant la dissolution à quatre cas d'intervention du Roi liés à une intervention préalable de la Chambre, « dans le but avoué d'accroître la stabilité parlementaire »³. L'auteur de la contribution citée ajoute que « la dissolution anticipée est un mécanisme qui doit permettre au corps électoral de résoudre, par des élections, les conflits survenant entre les assemblées, spécialement entre la Chambre des représentants et le Gouvernement. C'est dire que le droit de dissolution a une portée essentiellement fonctionnelle et qu'il ne peut être utilisé à d'autres fins. »⁴

Un autre auteur belge abonde dans le même sens: « L'exercice du droit de dissolution est une garantie essentielle d'un régime d'opinion. Il assure la modération du pouvoir en permettant de remédier aux erreurs et aux abus des assemblées. Il organise une forme d'arbitrage populaire dans les conflits entre les assemblées ou entre celles-ci et le Gouvernement. Encore n'y a-t-il pas lieu de célébrer outre mesure les mérites des procédures de dissolution. Si l'on tient compte du fait que le pouvoir exécutif fédéral est un et que les ministres sont l'émanation d'une majorité parlementaire de coalition, on comprend aisément que la dissolution a aussi pour objectif de vérifier ou de rétablir la cohésion de la majorité parlementaire et gouvernementale, ainsi que sa représentativité. La dissolution des chambres devient de cette manière une technique pour résoudre les conflits nés au sein de la majorité. »⁵ A titre d'illustration des conflits qui peuvent naître, le même auteur donne l'exemple suivant: « Voici un gouvernement et sa majorité parlementaire divisés sur la politique à mener. L'impasse est totale. Le cabinet est amené à démissionner. Mais il apparaît rapidement qu'aucun remaniement ministériel n'est possible et qu'aucune solution de rechange n'est

² *Ibid.*, p. 260.

³ La Constitution belge. Lignes & entrelignes, (dir. Marc Verdussen), Le Cri Edition, 2004, p. 152.

⁴ *Ibid.*

⁵ Francis Delpérée, Le droit constitutionnel de la Belgique, n° 1090, p. 908-909.

concevable. Il faut aller aux urnes, en espérant que des faits politiques nouveaux sortiront du débat électoral. »⁶

Le Conseil d'Etat cite encore un troisième auteur belge, dont l'ouvrage remonte à l'époque où le texte de l'article 71 de la Constitution belge constituait le modèle du texte de l'article 74 de la Constitution luxembourgeoise. « La marche du gouvernement et le choix des hommes qui sont à la tête de l'administration générale du pays doivent être en harmonie avec le vœu de la nation, exprimé par la majorité de la Chambre qui le représente. Il arrive parfois que cette harmonie se rompt, et que la Chambre des représentants ... ne [marche] plus d'accord avec les conseils de la Couronne. Dans ce cas, force est que les Chambres se retirent devant le ministère, ou le ministère devant les Chambres. Mais qui décidera de quel côté se trouve la raison? Le ministère peut se tromper, et aucune des Chambres n'est infaillible. Le seul moyen de lever cette difficulté d'une manière qui soit conforme aux intérêts du pays, c'est de recourir au jugement de la nation. De là, ce droit attribué au Roi de dissoudre les Chambres pour appeler la nation, en la personne des électeurs, à manifester elle-même son vœu par le choix de nouveaux mandataires. »⁷

Le Conseil d'Etat retient de ce qui précède que la dissolution de la Chambre des députés est un instrument extraordinaire que la Constitution met à la disposition du Chef de l'Etat pour résoudre un conflit grave né entre la Chambre des députés et le Gouvernement, conflit que ni les acteurs politiques (les partis politiques et les groupes parlementaires) ni les institutions constitutionnelles n'arrivent à résoudre. Parole est donnée au corps électoral dont le choix jettera la base pour une nouvelle majorité et pour un nouveau Gouvernement. La dissolution de la Chambre n'est certainement pas un acte qui dépendrait du bon vouloir du Chef de l'Etat dans le sens que celui-ci serait libre de l'appliquer quand bon lui semblerait, dans n'importe quel contexte politique.

Dans son ouvrage cité, Francis Delpérée met en place une typologie des dissolutions: la dissolution-consultation qui est un substitut du référendum; la dissolution-sanction qui serait la contrepartie du droit de la Chambre de renvoyer le ministère; la dissolution-remède « qui s'attache à résoudre un conflit grave et permanent entre les chambres législatives et l'Exécutif fédéral. Peut-être même s'efforce-t-elle d'apporter une issue à un conflit au sein même du ministère et de sa majorité. »⁸ Le Conseil d'Etat ajoute à cette typologie celle de la dissolution-opportunité que connaît notamment le Royaume-Uni et qui permet au Gouvernement, en dehors de tout conflit, de dissoudre le Parlement, notamment si des élections anticipées ouvrent de meilleures chances de réélection à la majorité gouvernementale.

La dissolution que prévoit la Constitution luxembourgeoise est, dans la coutume constitutionnelle, du type de la dissolution-remède. Elle est destinée à résoudre un conflit entre la Chambre des députés et le Gouvernement. Les exemples susceptibles d'être tirés de notre histoire politique démontrent ce point:

⁶ *Ibid.*, n° 1091, p. 909.

⁷ Gustave Beltjens, *La Constitution belge révisée*, n° 13, Ed. Jacques Godenne, Liège, 1894, p. 405.

⁸ Francis Delpérée, *op. cit.*, n° 1095, p. 914.

- En 1856, le vote de méfiance émis à l'égard du Gouvernement Simons n'eut pas pour effet la démission du Gouvernement, mais déclencha la clôture prématurée de la session de la Chambre des députés, ce qui ouvrit au Roi Grand-Duc la possibilité de procéder à la mise en vigueur de son projet de révision de la Constitution par la voie d'une ordonnance royale grand-ducale du 27 novembre 1856, sans intervention de la Chambre, procédure non autorisée par la Constitution de 1848.

- En 1867, la Chambre obligea le Gouvernement Tornaco à la démission sans qu'il y eût de nouvelles élections.

- En 1915, le Gouvernement Loutsch, entré en fonctions le 6 novembre sans disposer d'une majorité parlementaire, fut contraint de démissionner au cours du mois de son installation, provoquant la dissolution de la Chambre à la demande du Gouvernement.

- En 1925, le Gouvernement Reuter démissionna en raison du rejet de la convention ferroviaire négociée avec la Belgique et la Chambre fut dissoute.

- En 1958, la Chambre fut dissoute à la suite de la démission du Gouvernement des ministres socialistes, solidaires d'un collègue qui s'était vu exprimer un blâme par la Chambre des députés.

- En 1968, les élections prévues pour 1969 furent avancées au 15 décembre 1968 sur décision du Gouvernement et de sa majorité parlementaire. Techniquement, la dissolution est intervenue sur base de l'article 114 (dissolution de plein droit de la Chambre à la suite de la déclaration de révision de l'article 52 de la Constitution). Il s'agit de la dernière élection anticipée en date au Grand-Duché de Luxembourg.

En relation avec les élections anticipées le Conseil d'Etat retient que le Chef de l'Etat a dissocié habituellement la décision de dissolution de l'acte de convocation aux élections anticipées.

Contrairement à l'article 71 de la Constitution belge, l'article 74 de la Constitution luxembourgeoise est muet sur l'autorité qui doit prendre l'initiative pour convoquer les électeurs et sur les modalités selon lesquelles cette initiative est prise. Le Conseil d'Etat entend également se prononcer sur cet aspect dans l'intérêt de la sécurité juridique qui doit, à son avis, entourer la question. Or, face aux différences relevées dans les textes constitutionnels belge et luxembourgeois, il est réduit à se rapporter à la coutume constitutionnelle indigène qui fournit dans ces conditions la seule référence utile. Il rappelle que les arrêtés grand-ducaux qui ont prononcé la dissolution de la Chambre des députés en 1915, en 1925 et en 1958 comportent tous les trois un article 2 aux termes duquel le Chef de l'Etat s'est réservé « de fixer ultérieurement la date de convocation des collèges électoraux ».

Le Conseil d'Etat pourrait toutefois s'accommoder de la réunion dans un même arrêté grand-ducal de la décision de dissolution et de la fixation de la date pour la convocation des électeurs.

Quant à la nature de l'arrêté de dissolution, la doctrine s'accorde à le ranger dans la catégorie des actes de gouvernement alors que bien qu'émanant du pouvoir exécutif, ceux-ci interviennent dans le cadre des rapports du Gouvernement avec le pouvoir législatif. De tels actes demeurent d'ailleurs hors du contrôle du juge administratif⁹.

Une pratique de dissolution qui éloignerait le pays de la longévité institutionnelle de la Chambre des députés, qui est la garantie de la sérénité politique, et qui ouvrirait la voie vers l'utilisation de cet instrument pour placer les élections à la date jugée la plus opportune par la majorité au pouvoir sortirait du cadre constitutionnel et rencontrerait les réserves les plus sérieuses du Conseil d'Etat.

En l'état actuel de la coutume constitutionnelle, l'exercice de la dissolution par le Grand-Duc a besoin d'un élément déclencheur qui ne peut être qu'un conflit patent entre la Chambre des députés et le Gouvernement, voire entre les partis de la majorité gouvernementale.

L'initiative en la matière peut être prise par la Chambre des députés, qui peut voter une motion de censure ou refuser la confiance. Mais le Gouvernement aussi peut prendre l'initiative soit en démissionnant soit en proposant au Chef de l'Etat la dissolution de la Chambre des députés. Il résulte du bref historique ci-dessus que les dissolutions fondées sur l'article 74 de la Constitution – celles de 1915, de 1925 et de 1958 – sont caractérisées par le fait qu'il y a eu à la fois démission du Gouvernement et dissolution de la Chambre des députés.

Au cours de l'élaboration de sa réponse à la question qui lui est posée par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, le Conseil d'Etat a donc tenté d'identifier un tel conflit et d'établir son existence. Or, les événements politiques qui se sont déroulés au cours de la séance du 10 juillet 2013 à la Chambre des députés ne permettent pas à eux seuls de conclure indubitablement à l'existence d'un conflit grave et irréversible alors qu'aucun acte formel n'est intervenu sur initiative soit du Gouvernement soit de la Chambre des députés ni sur les conclusions et les recommandations du rapport de la commission d'enquête¹⁰ ni sur les motions présentées.¹¹ Certes, la Chambre des députés a examiné au cours de cette séance le rapport présenté par sa commission d'enquête, mais elle n'a tiré aucune conclusion de ses débats et les trois motions dont elle était saisie n'ont pas été discutées. Aucun vote n'est intervenu ni sur le rapport de la commission ni sur aucune des trois motions. Le Gouvernement n'a pas posé

⁹ Voir Jacques Salmon, *Le Conseil d'Etat*, Bruylant, 1994, p. 228.

¹⁰ Rapport de la Commission d'enquête sur le Service de Renseignement de l'Etat du 5 juillet 2013; doc. parl. n° 6565.

¹¹ La motion n° 1, présentée par le député Serge Urbany, « invite le Gouvernement de légiférer dans le sens de l'abolition du Service de Renseignement de l'Etat ».

La motion n° 2, présentée par le député Alex Bodry, « invite le Gouvernement

- à mettre en pratique les recommandations formulées dans le rapport de la Commission d'enquête;
- en ce qui concerne le Premier Ministre, à assumer pleinement la responsabilité politique des dysfonctionnements graves constatés;
- à demander au Chef de l'Etat de procéder à la dissolution de la Chambre des Députés et à l'organisation d'élections législatives anticipées dans le délai légal de trois mois ».

La motion n° 3, présentée par le député Félix Braz, conclut à ce que la Chambre des députés « retire sa confiance au Premier Ministre, Ministre d'Etat, chef du Gouvernement, et l'invite à assumer les conséquences personnelles qui s'imposent ».

la question de confiance, la Chambre des députés n'a pas refusé la confiance.

A défaut de décision formelle de la Chambre des députés, « l'étude des motifs sur lesquels s'appuie l'acte de dissolution serait incomplète si elle se limitait à examiner le problème sous un angle essentiellement normatif et négligerait les éléments de ce problème situés en dehors du droit. Si l'on veut pénétrer le sens moderne de l'institution de la dissolution, il est nécessaire de se pencher sur les réalités politiques »¹². Le Conseil d'Etat trouve deux éléments évoquant ce problème, à savoir la déclaration du Premier Ministre à l'issue de la séance du 10 juillet 2013 et la lettre de saisine du Conseil d'Etat du 11 juillet 2013. Dans son intervention, et après avoir constaté un conflit dans les rangs de la majorité gouvernementale et une mise en cause d'une majorité au sein de la Chambre¹³, le Premier Ministre a déclaré qu'il entend convoquer le Gouvernement pour une réunion devant avoir lieu le lendemain à dix heures et qu'il se rendrait par après au Palais grand-ducal pour proposer au Grand-Duc de nouvelles élections. Dans ladite lettre de saisine, le Premier Ministre confirme que le Gouvernement a présenté au Grand-Duc une proposition visant l'organisation d'élections législatives anticipées le 20 octobre 2013.

Le Conseil d'Etat prend acte que la démarche du Gouvernement est intervenue sur la base du constat par ce dernier d'un conflit grave et irréversible existant au sein de la majorité gouvernementale. L'existence d'un tel conflit est en effet une condition indispensable pour décider de la dissolution de la Chambre des députés.

L'existence de ce conflit est constatée par le seul Gouvernement. Le Parlement n'a pas pris formellement position, pour ne pas avoir mis en œuvre l'un des instruments qui sont à sa disposition pour obliger le Gouvernement à la démission. Il s'agit là d'une situation qui se concilie mal avec l'esprit d'une Constitution qui se fonde sur les principes de la démocratie parlementaire, même si la lettre de la Constitution (article 74) l'accepte tout en veillant à ce que de nouvelles élections soient organisées dans les trois mois. Si la Chambre des députés avait estimé que cette situation n'était pas acceptable, elle aurait dû prendre les mesures susceptibles de la prévenir.

Lorsque le Chef de l'Etat est appelé à dissoudre la Chambre des députés en application de l'article 74, alinéa 1^{er} de la Constitution, sa décision prend la forme d'un arrêté grand-ducal.

A l'instar des dissolutions de 1915, 1925 et 1958¹⁴, cet arrêté devra être contresigné par au moins un membre du Gouvernement, conformément à l'article 45 de la Constitution.

¹² Jacques Velu, La dissolution du Parlement, Bruylant, 1966, p. 123.

¹³ « Ech stelle fest, dass d'Fraktioun vun de Gréngen zesumme mat deene vun de Liberalen, plus den Här Urbany an den Här Gibéryen eng Motioun abruecht hunn, fir mer d'Vertrauen ze entzéien. ... Ech stelle fest, dass d'sozialistesche Fraktioun eng Motioun abruecht huet... » (Est visée la motion n° 2 qui demande la dissolution de la Chambre des députés.) « ...Ech hätt mer nie vistelle kënnen, dass ausgerechent d'sozialistesche Partei mer géif e Fouss stellen. Hätt ech mer a 25 Joer Zesummenaarbecht net kënnen virstellen. »

¹⁴ Arrêté grand-ducal du 10 novembre 1915, portant dissolution de la Chambre des députés (Mém. 1915, n° 94, p. 1033).

Arrêté grand-ducal du 29 janvier 1925, portant dissolution de la Chambre des députés (Mém. 1925, n° 4, p. 37).

Le Conseil d'Etat recommande que, là encore dans le respect de la coutume constitutionnelle, le préambule mentionne que l'arrêté soit pris sur proposition du Gouvernement, et non « sur le rapport » de celui-ci.

Pour ce qui est d'une décision différant l'effet de la dissolution, le Conseil d'Etat est d'avis que celle-ci ne serait pas conforme à l'esprit de la Constitution, et qu'elle ne respecterait pas davantage la coutume constitutionnelle. Du moment que les institutions sont en présence d'un conflit politique grave et irréversible, il est procédé à la dissolution avec effet immédiat. La doctrine s'exprime dans le même sens: « En droit constitutionnel belge, l'acte de dissolution est en principe un acte juridique pur et simple, c'est-à-dire qu'il est destiné à produire ses effets immédiatement et définitivement. (...) En droit constitutionnel belge, l'acte de dissolution ne peut jamais être affecté d'un terme. »¹⁵

A quoi pourrait d'ailleurs servir le sursis accordé à la Chambre des députés en période préélectorale?

Y a-t-il une nécessité institutionnelle d'éviter la dissolution immédiate de la Chambre des députés? Le Conseil d'Etat se permet de rencontrer l'interrogation développée dans le dernier alinéa de la lettre de saisine par les considérations que, d'une part, le Gouvernement n'a pas démissionné, qu'il n'est pas limité dans son action à la gestion des affaires courantes et qu'il continue donc de bénéficier de la plénitude des moyens qui sont à sa disposition en temps normal, et que, d'autre part, l'article 32(4) de la Constitution munit le Gouvernement des moyens formels nécessaires et suffisants pour faire face à une crise internationale sans le concours du Parlement.

Même un Gouvernement démissionnaire chargé des affaires courantes et urgentes bénéficierait de pouvoirs très étendus. Il pourrait traiter en période de crise des affaires dont un retard dans leur solution nuirait aux intérêts essentiels du pays et ferait courir un danger ou causerait un préjudice grave aux intérêts fondamentaux du pays. En cas de crise internationale et s'il y a urgence, même un Gouvernement démissionnaire pourrait valablement soumettre au Grand-Duc des règlements en toute matière, même dérogoires à des dispositions légales existantes, qui se fonderaient sur l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution¹⁶.

Enfin, il doit être permis de soulever la question de savoir comment une Chambre des députés serait en mesure de dégager une majorité pour soutenir l'action du Gouvernement.

La démonstration que la dissolution est nécessaire à cause du caractère grave et irréversible du conflit qui a éclaté au sein de la majorité gouvernementale est également la démonstration qu'une dissolution différée serait inconsistante et incohérente.

Arrêté grand-ducal du 18 décembre 1958, portant dissolution de la Chambre des députés (Mém. 1958, n° 65, p. 1565).

¹⁵ Jacques Velu, *op. cit.*, p. 202-203.

¹⁶ Voir Jacques Salmon, *op. cit.*, p. 404 et suiv.

En conclusion de ce qui précède, le Conseil d'Etat est d'avis qu'un arrêté grand-ducal dissolvant avec effet différé la Chambre des députés ne serait pas compatible avec l'esprit de la Constitution, ni avec la coutume constitutionnelle qui s'est forgée à travers l'histoire.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 juillet 2013.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen